Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 066 Belastingdienst

Nr. 236 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2015

Met het verschijnen van de Voorjaarsnota volgende week, had ik uw Kamer willen informeren over de voortgang van de uitwerking van mijn Brede Agenda Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 201). Ter voorbereiding hiervan zouden de medewerkers van de Belastingdienst worden geïnformeerd. Vanwege voortijdige berichtgeving in de media stuur ik deze uitwerking nu al, waarbij medewerkers tegelijkertijd worden geïnformeerd. Ik betreur het dat een deel van de medewerkers zich overvallen zal voelen door de voortijdige berichtgeving.

Op 19 mei 2014 heb ik uw Kamer de Brede Agenda voor de Belastingdienst gestuurd. Hierin heb ik op hoofdlijnen drie wezenlijke ontwikkelingen geschetst waardoor de Belastingdienst beter moet gaan functioneren; de sporen A, B en C. Spoor A is de vereenvoudiging van het belastingstelsel. Het kabinet heeft hiertoe vervolgens acht keuzes gemaakt in zijn brief «Keuzes voor een beter belastingstelsel». Ik werk hiertoe aan een «prototype» met breed draagvlak. In het kader van spoor C, in lijn met de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, doet de Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek Belastingdienst voorstellen voor de verbetering van de operationele managementinformatie en de bekostigingssystematiek (beide rapporten zijn als bijlage bijgevoegd[1]). Spoor C beoogt bovendien meer realistische verwachtingen te creëren en een grotere openheid te geven over de prestaties van de Belastingdienst. Vooral dat laatste heeft geleid tot een geleidelijke mentaliteitsverandering; fouten zullen altijd blijven voorkomen, maar de Belastingdienst moet fouten herkennen, erkennen, herstellen en ervan leren. En dat geldt dus ook voor de medewerkers van de Belastingdienst. Ik hoop dat uw Kamer en de Nederlander die grotere transparantie nu al ervaren; de cultuurverandering is echter zeker nog niet afgerond.

Spoor B van de Brede Agenda is de verbetering van de massale processen en de ondersteunende ICT. Ik heb aangegeven deze ontwik-

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-31066-236
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

keling verder uit te werken en uw Kamer daarvan op de hoogte te houden. Bovendien heb ik in het AO op 25 juni 2014 toegezegd daarbij aan te geven wat de mogelijkheden zijn om door extra investeringen ook extra opbrengsten te genereren: een business case (Kamerstuk 31 066, nr. 212). Aan dit spoor is het afgelopen jaar zeer intensief gewerkt. Er is onder andere een ontwikkelfilosofie voor de ICT opgesteld, een gegevensinfrastructuur (de «datalaag») ontwikkeld en gebouwd, een team van specialisten (de «broedkamer») heeft proefgedraaid met een informatiegestuurde aanpak, de online aangifte is gelanceerd en het herontwerp van de massale processen is onderweg. Hiermee is bovendien een perspectief ontwikkeld op de aanpak van de legacysystemen. Hierdoor is nog veel scherper duidelijk geworden wat er moet gebeuren, waarom en hoe, maar ook hoe de Belastingdienst extra opbrengsten kan genereren. De bevindingen en de business case zijn vervolgens getoetst door het wereldwijd opererende adviesbureau Oliver Wyman.

De uitdaging blijkt nog groter dan al gedacht, de benodigde maatregelen zijn zowel verstrekkender als urgenter en de investering groter, maar de extra opbrengsten en de mogelijke besparingen zijn tegelijkertijd aantrekkelijker dan gedacht. Deze verdere uitwerking van spoor B bied ik u met deze brief aan in de vorm van een investeringsagenda voor de Belastingdienst van de toekomst. Als bijlagen zijn toegevoegd een meer gedetailleerde activiteitenkalender en de review door Oliver Wyman[2]. Hiermee kom ik mijn toezegging na om uw Kamer te informeren over de uitwerking van spoor B en over de mogelijkheid van een business case.

In paragraaf 1 vat ik de recente bevindingen samen over de ontwikkelopgave van de Belastingdienst ten aanzien van de interactie met belastingplichtigen en ten aanzien van de controle en inning. Conclusie hiervan is dat de Belastingdienst achterloopt op de maatschappelijke ontwikkelingen en daardoor zowel minder efficiënt als minder effectief wordt. In paragraaf 2 schets ik wat er gebeurt als we niet zouden ingrijpen: een groeiende tax gap bij toenemende kosten. In paragraaf 3 presenteer ik de maatregelen in de investeringsagenda – geen toekomstmuziek of vogels in de lucht, maar maatregelen die al grotendeels zijn getest en in gang gezet. In paragraaf 4 vat ik de financiële randvoorwaarden en gevolgen samen: een maatschappelijke business case die er niet om liegt.

1. Een groeiende achterstand ...

Een rustige tijd was het niet voor de Belastingdienst in de afgelopen jaren. Een emmer nieuwe wetgeving, meer fraudebestrijding, taakstellingen en herstel van incidenten. Daardoor kwam het tot één ding niet: vernieuwing van de werkwijze en de ICT. In de Brede Agenda werd dan ook een achterstand geconstateerd. Dat gegeven is vervolgens nader in kaart gebracht; hoe ziet die achterstand er uit en wat zijn de effecten op de prestaties en kosten van de Belastingdienst?

De omgeving waarin de Belastingdienst opereert is veranderd, maar de Belastingdienst is onvoldoende meeveranderd. De heffings- en inningsprocessen sluiten niet meer aan bij de manier waarop de belastingbetaler gewend is geraakt te interacteren en te communiceren. Ook het toezicht en de verwerking sluiten niet meer aan bij het steeds diversere bestand van belastingbetalers. De werkwijze van onze Belastingdienst is verouderd.

---

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Improductieve communicatie

De gegevensaanlevering aan de Belastingdienst is de laatste jaren sterk gemoderniseerd. Bijna alle Nederlanders en alle ondernemingen sturen hun gegevens elektronisch naar de Belastingdienst. De aangifte is vooraf al zo vergaand ingevuld, dat bijna driekwart van de particulieren niets meer hoeft in te vullen, en de rest vaak heel weinig. Elke Nederlander heeft gemerkt dat het de laatste jaren bepaald niet leuker, maar wel gemakkelijker is geworden.

Maar de communicatie in omgekeerde richting sluit niet meer aan bij de praktijk van de belastingbetaler. De Belastingdienst stuurt iedere werkdag circa 700.000 enveloppen de deur uit, met daarin informatie waar de belastingbetaler niet perse op zat te wachten, en zeker niet op dat moment. De informatie komt niet op tafel omdat een belastingbetaler op dát moment díe informatie wil zien, maar doordat het juridische proces die informatie toevallig op dat moment ophoest. Wat doen mensen die onverwachts een enveloppe krijgen met informatie die ze op dat moment niet nodig hebben of zelfs niet doorgronden?
Die gaan bellen. Dat is de trend: een aanzwellende stroom brieven roept met elke brief steeds meer vragen op. En elk antwoord (per brief!) lokt vervolgens weer nieuwe vragen uit. Of formele bezwaren.
Zo is de Belastingtelefoon, met in zijn kielzog een groeiend apparaat van vragenbeantwoorders en problemenoplossers, een zichzelf opblazend organisme geworden, dat een steeds groter deel van het budget van de Belastingdienst opeet.

Een sterk gejuridiseerd proces

Ook de massale processen van de Belastingdienst zelf sluiten niet meer aan bij de manier van denken en handelen van de belastingbetaler. Zij zijn vormgegeven als een aaneenschakeling van juridische processtappen. De jaarlijkse inkomensheffing, eigenlijk een verwerking van grotendeels bekende gegevens, kan bestaan uit wel zes formeel-juridische beschikkingen. Iedere brief die uitgaat is zo'n beschikking, die dan leidt tot telefoontjes naar de Belastingtelefoon, waar onvoldoende mogelijkheden bestaan om problemen op te lossen. Dat leidt vervolgens tot formele bezwaren, een soort minirechtszaak, telkens met een bezwaartermijn. Een telefonisch doorgegeven wijziging kan en mag de medewerker aan de telefoon niet verwerken. De medewerker kan de beller alleen maar aanraden een formele bezwaarprocedure te starten. Hiermee creëert de Belastingdienst zijn eigen, aanwassende stroom van beschikkingen en bezwaren. De kloof groeit tussen een dienst die leeft in de wereld van bestuursrechtelijke bezwaartermijnen en de burger die gewend is nu en hier zijn probleem op te lossen. Doordat de aangiftes in een beperkte periode geconcentreerd zijn, creëren we bovendien onze eigen piek, dus ons eigen capaciteitstekort en onze eigen wachttijden. Eerst bij het verzenden van de beschikkingen, dan bij het te woord staan van de bellers, en ten slotte bij de handmatige verwerking van de bezwaren. Ook hier nemen de kosten per eenheid van output toe.

Steeds minder doelmatig toezicht en inning

De leef- en verdienpatronen van de burger worden steeds diverser, en de belastingwetgeving vormt zich naar die veelvormigheid. Daardoor is de diversiteit in aangiftesituaties geëxplodeerd. De oude ankers van de controle, het scherpe patroonherkennende oog van de ervaren inspecteur in combinatie met een paar eenvoudige steekproefkenmerken, voldoen niet meer. En als de materie taaier wordt, maar het instrument niet krachtiger, dan komen we steeds minder ver. Oftewel: de tax gap, hoe

groot die nu precies ook is, zal onherroepelijk verder toenemen. Niet door de bezuinigingen, maar doordat ons instrumentarium niet langer toereikend is.

Een inefficiënte verwerking

Voor sommige taken van de Belastingdienst is informatie uit verschillende systemen nodig. Maar de processen praten niet met elkaar. Voor een oordeel dat gebaseerd is op gegevens uit verschillende systemen, moeten de gegevens handmatig bijeen worden gebracht. Een boekenonderzoek bij een onderneming vergt bijvoorbeeld gegevens uit tot wel 26 verschillende systemen. Er zijn afdelingen waar medewerkers gegevens uitlezen uit het ene systeem en intikken in het andere. De informatiehuishouding van de dienst is niet gerangschikt rond het subject, maar rond de afzonderlijke processen. Als de Basis Registratie Personen zo zou zijn ingericht, dan vonden we iemands geboortegegevens in het ziekenhuis, zijn adresgegevens in het buurthuis en zijn huwelijkse staat in de kerk.

Bovenstaande vier ontwikkelingen versterken elkaar bovendien. Door ontoereikende communicatie ontstaan eerder problemen, die vaker dan nodig juridisch van aard zijn, of leiden tot verschillen die handmatig moeten worden hersteld.

2. ... resulterend in verslechterende prestaties

Communicatie leidt tot een behoefte aan méér communicatie, interactie leidt tot meer interactie, het toezicht vraagt steeds meer inzet en onze verouderde ICT-systemen vragen steeds meer handmatige inzet. In de afgelopen jaren was er dan ook steeds een roep om méér capaciteit, terwijl de extra middelen daarvoor niet structureel beschikbaar bleken. De kritiek van sommigen dat het tekort aan capaciteit vooral voelbaar was in de handhaving, was dan ook niet helemaal uit de lucht gegrepen. En medewerkers van de Belastingdienst die een grotere werkdruk hebben ervaren, zagen geen luchtspiegelingen.

Deze ontwikkelingen zetten zonder nadere ingrepen verder door, waardoor er per binnengehaalde belastingeuro steeds meer kosten gemaakt zullen worden. Bovendien leidt het voortzetten van de oude methoden tot uitholling van toezichtscapaciteit en een verminderd doeltreffende handhaving. In klare taal: als we niets doen, nemen de kosten van de Belastingdienst verder toe, terwijl de opbrengsten dalen.

Bovendien neemt het vermogen van de Belastingdienst om veranderingen in wetgeving te verwerken, verder af, zelfs als die veranderingen op zichzelf vereenvoudigingen zijn. Een Belastingdienst die niet meer bestand is tegen de oplossingen voor zijn belangrijkste probleem, is als een patiënt die allergisch is voor zijn medicijnen. Daardoor zou op termijn zelfs de stelselherziening stagneren.

Onze manier van werken is daarmee aan het einde van zijn levenscyclus gekomen. Meer capaciteit is niet langer het antwoord. Harder op het gaspedaal drukken is de oplossing niet als je op de verkeerde weg bent. Zoals aangegeven in spoor B van de Brede Agenda zit er niets anders op dan de werkmethoden grondig te herzien en daarmee de productiviteit van de Belastingdienst in al zijn functies sprongsgewijs op een hoger plan te brengen. Dat vergt een grote verandering en een stevige investering, maar levert een structureel lager kostenniveau op voor de Belastingdienst, bij gelijktijdig hogere maatschappelijke opbrengsten. Het afgelopen jaar is daarom deze business case ontwikkeld als uitwerking van spoor B van de Brede Agenda, waarmee de benodigde investering, de kostenbesparingen

en de opbrengsten zijn geraamd. Hoe de productiviteitssprong kan worden gemaakt, staat in de volgende paragraaf. De financiële en maatschappelijke baten komen daarna aan de orde.

3. Naar een productiviteitssprong met een helder doel

Binnen de Belastingdienst bestaan nogal wat verschillende lezingen van het doel van de organisatie. Wie geen helder doel heeft, kan nooit slagen. Vanaf nu is het doel van de Belastingdienst om met de beschikbare capaciteit zoveel mogelijk van de verschuldigde belasting te innen; we maken de tax gap zo klein mogelijk. Dat geeft een duidelijk handelingsperspectief: we besteden onze tijd en capaciteit liever aan grote opbrengsten dan aan kleine, en we werken zo doelmatig mogelijk. Deze eenvoudige doelstelling brengt een meer fundamentele optimalisatie binnen bereik van de werkmethoden en de capaciteitsinzet.

De doeltreffendheid en doelmatigheid worden sterk vergroot door vier grote veranderingen en twee consequenties voor de organisatie, die hieronder worden behandeld. Deze veranderingen zijn geen abstracte concepten zonder begin of eind (zoals: «meer resultaatgericht werken», of «een slagvaardiger organisatie») en het zijn geen wilde, ongetoetste ideeën als vlucht vooruit. Het zijn ook geen voorstellen, maar veranderingen die al in gang zijn gezet, al deels geïmplementeerd en getest. We zijn bezig. Onderstaande opsomming begint onder de motorkap, bij de systemen die alles mogelijk moeten maken, en eindigt bij de medewerkers die ervan gebruik maken.

Anders omgaan met gegevens

We zijn begonnen in het hart van de Belastingdienst – met het «bevrijden» van de gegevens. Die zaten elk gevangen in hun eigen systeem, georganiseerd per belastingmiddel en niet te sorteren naar belastingplichtigen. De oude manier om dit te doen was één systeem te bouwen dat «alles» doet. Die denkrichting is nog met ETM gehanteerd, maar mislukt, vervolgens door de commissie Elias – terecht – als megalomaan en onrealistisch afgeserveerd. Een andere manier, veel sneller en zeer veel goedkoper, is om de bestaande systemen te koppelen door middel van een boven de systemen ontwikkelde «datalaag». Geen miljardeninvesteringen in ICT, maar standaardsoftware toepassen om de gegevens per belastingplichtige aan verschillende systemen te onttrekken.

Klinkt dat als een vergezicht? Het afgelopen jaar heeft de Belastingdienst intensief gewerkt aan de datalaag, hij is er inmiddels en hij werkt. Met minimale investeringen is al meer dan de helft van de systemen gekoppeld, en de rest volgt in hoog tempo. Deze ontsluiting van de gegevens is de moeder van alle andere veranderingen. De Belastingdienst is daar nu klaar voor – het spel kan beginnen.

Informatiegestuurd toezicht en inning

Nu alle gegevens van belastingplichtigen bijeen gebracht zijn, ontstaan mogelijkheden om de belastingplichtige de aanpak en de aandacht te geven die hij verdient. Bijvoorbeeld in het toezicht en de inning.

Tot nu toe werden belastingplichtigen op basis van eenvoudige selectieregels onderworpen aan toezicht. Een inspecteur bekeek elk geselecteerd geval en beoordeelde op basis van de beschikbare informatie of de aangifte leek te kloppen. Maar eenvoudige regels leiden niet automatisch naar de grootste kansen op fouten in de aangifte. En een inspecteur, hoe ervaren ook, stuit met deelinformatie op beperkingen. Met massale

data-analyse, op basis van zeer grote hoeveelheden beschikbare gegevens, wordt de trefkans aanzienlijk hoger. Het systeem selecteert op basis van honderden gegevens per belastingplichtige de grootste risico's. Sinds afgelopen najaar is hiermee proefgedraaid op «echte» bestanden met belastingplichtigen, dus niet in laboratoriumopstelling, en de resultaten waren verbluffend. Niet alleen de trefkans ligt aanzienlijk hoger, het systeem geeft ook de aard van het risico aan, en de behandeltijd door de medewerker gaat aanzienlijk omlaag. Elk bekeken geval levert meer op èn meer gevallen kunnen bekeken worden.

In de inning hetzelfde beeld. Het systeem selecteert de meest kansrijke debiteuren, ontmaskert oninbaar geachte vorderingen en adviseert te nemen maatregelen. De opbrengsten per medewerker spríngen omhoog. En zo heeft de Belastingdienst in de afgelopen maanden ervaren dat de prestaties op een breed aantal terreinen sterk verbeterd kunnen worden door de toepassing van diepe data-analyse: van de aangiften van particulieren tot en met de bestrijding van BTW-carrouselfraude.

Betere interactie met de belastingbetaler

We moeten af van die 150 miljoen als blauwe enveloppen vermomde juridische beschikkingen. We gaan naar een Belastingdienst waarbij belastingplichtigen op ieder gewenst moment een overzicht kunnen opvragen van hun fiscale situatie. Een overzicht waarin de informatie van derden automatisch is opgenomen. De belastingplichtige voert zelf zijn wijzigingen in en ziet direct de consequenties voor zijn fiscale verplichtingen. Als blijkt dat de belastingplichtige een bedrag moet betalen, kan hij onmiddellijk afrekenen via zoiets als iDEAL; mensen die in aanmerking komen voor een betalingsregeling kunnen ter plekke een betaling in termijnen regelen. De belastingbetaler van de toekomst ontvangt geen blauwe enveloppen meer, maar doet zijn zaken online, waarbij het initiatief voor de interactie meestal bij hemzelf ligt. Een verplichting wordt pas een beschikking als de belastingplichtige daadwerkelijk bezwaar maakt of beroep wil instellen, maar in elk ander geval is die juridificatie overbodig.

Doordat de Belastingdienst de belastingplichtige nu beter kent en begrijpt, krijgt elke burger en elk bedrijf vervolgens de behandeling die hij verdient. Mensen die jaar in, jaar uit, voldoen aan hun verplichtingen, hoeven we nauwelijks meer lastig te vallen. Hun contacten met de Belastingdienst zijn minimaal of zelfs afwezig. Zij die bereid zijn aan hun verplichtingen te voldoen, maar het zelf niet kunnen, verdienen hulp. Iedereen die onvoldoende of niet bereid is aan zijn verplichtingen te voldoen, kan scherp toezicht verwachten of – indien nodig – strafrechtelijke vervolging. De communicatie tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige wordt voor beide partijen minder stroef. Die vindt plaats in een veilige digitale omgeving waarin informatie met de belastingplichtige gedeeld wordt en waarin op termijn transacties (zoals het aanklikken van een aangeboden betalingsregeling) mogelijk zijn. Hiermee ontstaat een complete en actuele informatiepositie van de belastingplichtige. Om dit mogelijk te maken moet de huidige reeks aan beschikkingen plaatsmaken voor een meer directe communicatie tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige. Uitgangspunt is dat het formele recht pas aan de orde komt bij een daadwerkelijk geschil. Deze dejuridisering vraagt een wijziging van het belastingrecht. Die zou al onderdeel kunnen uitmaken van de stelselherziening. Op termijn zou de inkomstenbelasting karakteristieken kunnen krijgen van een aangiftebelasting, in plaats van de aanslagbelasting die het nu is.

De ontwikkeling van de interactie vindt stapsgewijs plaats, te beginnen met de meest voorkomende situaties. Via pilots testen we de door het publiek meest gewenste vorm van online interactie en volgen we de effecten op de naleving van de belastingwetgeving. Met de introductie van de online aangifte, die nu al mee-evolueert, is dit proces in volle gang.

Heldere prioriteiten in systeemontwikkeling

Op 2 oktober 2014 heb ik mijn notitie «Van werkend naar robuust, een ontwikkelaanpak naar robuuste werkprocessen van de Belastingdienst» aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 31 066, nr. 215). Daarin worden – noodgedwongen – scherpe keuzes gemaakt voor de vernieuwing van de legacy systemen in de komende jaren. Alleen inning en inkomensheffing komen de volgende jaren voor totale vernieuwing in aanmerking. Door de ontwikkeling van de datalaag (nu al meer dan halverwege) komt de nodige gegevensuitwisseling tussen de systemen echter desondanks tot stand. Ook zonder een rigoreuze vernieuwing van de legacy systemen, die praktisch onuitvoerbaar en financieel onhaalbaar is, komen systeem- en gegevensintegratie daarmee snel dichterbij. Een geheel andere ontwikkelstrategie dan die onlangs nog noodzakelijk werd geacht. Dat doet recht aan de zorgen van de Rekenkamer op dit gebied, maar wel in de geest van de aanbevelingen van de Commissie Elias. Minder massaal, minder kostbaar, minder riskant, en met veel sneller resultaat.

In het komende jaar wordt de datalaag verder geïmplementeerd en worden de meerjarige investeringen in de legacy systemen nader uitgewerkt in deelprojecten op het niveau van ketenbreed portfoliomanagement. De benodigde investeringen zijn opgenomen in de projecties die onderdeel uitmaken van de Investeringsagenda Belastingdienst.

Een andere rol voor veel medewerkers

Dé grote kracht van de Belastingdienst is de toewijding en loyaliteit van de medewerkers. Ook als de wetgeving moeilijk uitvoerbaar was, de systemen onvolmaakt en de kritiek uit de samenleving scherp, bleven zij doorzetten. Geklaagd werd er wel, maar daarbij stond bijna zonder uitzondering het publiek belang centraal, niet het eigen belang. De opdracht is om de werkwijze van de Belastingdienst te veranderen, met behoud van deze kracht.

De diepe data-analyse gaat een centrale rol spelen in bijna alle werkprocessen. Dat betekent dat het werk verandert, niet alleen op het niveau van de Belastingdienst, maar ook voor individuele medewerkers; zij krijgen inhoudelijk beschouwd een andere baan. De medewerkers worden door deze ontwikkeling bepaald geen «bijwagen» van de computer. De medewerker krijgt een meer ontwikkeld en veel krachtiger instrumentarium tot zijn beschikking, komt daardoor beter toe aan kerntaken als controle of inning en wordt stukken productiever. Een professional met beter gereedschap wordt een betere professional.

Maar het personeelsbestand van de Belastingdienst zal – het is onvermijdelijk – wel moeten meeveranderen met de taak. Administratieve en routinematige taken zijn op hun retour. Bij de telefoon verdwijnt werk, en het werk dat blijft, verandert (minder scripts, meer beslissingsbevoegdheid). Data-analyse is in opkomst. Niet iedere medewerker kan die veranderingen aan. Een flink aantal van hen past niet meer in de Belastingdienst zoals die wordt. Anderzijds, van de mensen die nodig zijn voor de nieuwe werkwijze hebben we er nu te weinig. Zonder een omvangrijke in- én uitstroom wordt het niets met de transitie. Van de autonome in- en uitstroom moet de Belastingdienst het daarbij niet

hebben – op een personeelsbestand van 30.000 worden dit jaar bijvoorbeeld maar enkele honderden vertrekkers verwacht. De personeelsparagraaf in deze transitie is daarmee cruciaal.

In de komende twee jaar wordt de Belastingdienst, en elk proces daarbinnen, opnieuw ingericht. De mensen die voor de taak nodig zijn worden daartoe ingezet of aangezocht. Mensen die niet meer in de nieuwe werkwijze passen, stromen uit. Loyaliteit werkt hier twee kanten op: de medewerker die niet meer in de nieuwe processen past, stroomt uit naar een afzonderlijke, hiertoe op te richten tijdelijke transitieorganisatie, «Switch», die zal functioneren gedurende een periode van zes tot acht jaar. Daar wordt de «staart» van het controle- en inningswerk ondergebracht. Dit is zinvol werk op niveau, waarmee de transitieorganisatie een aanzienlijk deel van de eigen kosten kan recupereren. De medewerkers in de transitieorganisatie krijgen ruime ondersteuning in het vinden van ander passend werk. Terwijl een uitstroom naar deze transitieorganisatie of naar ander werk is voorzien voor circa 5000 medewerkers is gedurende de eerste jaren een instroom beoogd van circa 1500 nieuwe medewerkers met vaardigheden die passen in de nieuwe werkwijze.

Doordat medewerkers productiever worden, zullen niet alleen de belastinginkomsten toenemen, maar kan op termijn ook de capaciteit omlaag. De Nederlandse belastingdienst is, afgezet tegen vergelijkbare landen, groot voor het aantal belastingplichtigen. Door deze ontwikkeling kan de Belastingdienst, die al tientallen jaren rond de 30.000 medewerkers schommelt, in de toekomst kleiner worden. Hoeveel en wanneer kan nu nog niet worden overzien, en daarover wordt nu ook niet besloten: een kleiner wordende Belastingdienst is de resultante van het veranderproces, niet het vooropgezette doel.

Meer eenvoud in de aansturing

In de Brede Agenda heb ik ervoor gekozen om de oplossing niet primair te zoeken in organisatorische veranderingen, maar in de verbetering van de prestaties in de werkprocessen. Daarbij heb ik aangegeven later te bezien op welke manier de uiteindelijke veranderingen in de structuur van de organisatie moeten worden verankerd – «structure follows strategy».

Inmiddels is duidelijk dat de nieuwe manier van werken vraagt om een voortzetting van de centralisatiebeweging die de afgelopen jaren is ingezet. Het veranderingsproces dat voor de deur staat speelt zich niet af binnen de «blauwe» kolommen, maar er overheen. Gegevens worden uitgewisseld tussen processen en werkwijzen worden op vergelijkbare manier vernieuwd in verschillende processen. Dit vraagt om meer centrale sturing en regie. De aansturing van de Belastingdienst, met uitzondering van FIOD en Douane, wordt van veertien directieleden begin 2014 teruggebracht naar een compacte Raad van Bestuur van vijf leden.

4. Een aantrekkelijke maatschappelijke business case

Daarmee ligt een vrij dwingende business case op tafel. Het slechte nieuws is dat niets doen eigenlijk niet meer kan. De achterstand is te groot geworden. De Belastingdienst heeft een vooruitzicht van gestaag toenemende kosten per belastingbetaler, dalende opbrengsten, starre systemen die zelfs een vereenvoudiging moeilijk maken en een steeds groter risico op fouten. Wie durft de stabiliteit van de Belastingdienst en de systemen op termijn dan nog te garanderen?

Het goede nieuws is dat een sprongsgewijze verhoging van de productiviteit en stabiliteit mogelijk is. Aan de startvoorwaarden is voldaan: de centralisering is goeddeels afgerond, de nieuwe technieken hebben zich met pilots op verschillende terreinen overtuigend bewezen en de datalaag werkt. Het vooruitzicht in de nieuwe wereld is daling van de kosten, meer opbrengsten door een krimpende tax gap[3], minder gedoe, brieven of beschikkingen voor de belastingbetaler en een robuustere Belastingdienst.

De vernieuwing en productiviteitsverhoging vraagt een forse investeringsimpuls, die is gevalideerd door externen met soortgelijke ervaringen in de Engelse en Amerikaanse belastingdiensten. De dekking hiervoor is aan de orde in de Miljoenennota. Op basis van onze experimenten zou dit op termijn (ceteris paribus) ten opzichte van het huidige niveau extra inkomsten betekenen in de orde grootte van ten minste driekwart miljard per jaar, hoewel de externe toetser dit wel zeer conservatief vond. Uiteraard is het te vroeg om dit in de begroting te verwerken. De kosten gaan naar verwachting met per saldo circa € 100 mln per jaar naar beneden, alhoewel ook dit als «zeer conservatief» werd beoordeeld.

De komende tijd ga ik met uw Kamer en met de medewerkers van de Belastingdienst in gesprek om deze verandering breder uit te rollen. Ik ben ervan overtuigd dat deze veranderingen wezenlijk zijn voor een Belastingdienst die ook in de toekomst in staat is zijn maatschappelijke rol waar te maken.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

---

[3] De informatiegestuurde aanpak pakt met name het nalevingstekort aan. Het andere deel van de tax gap, de zwarte economie, komt niet voor in de gegevens van de Belastingdienst.